

## ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ЗДІЙСНЕННЯ ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ ДОЗВІЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЙОГО ВПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ

### FOREIGN EXPERIENCE IMPLEMENTATION OF PUBLIC ADMINISTRATION BODIES LEISURE ACTIVITY PROSPECTS AND ITS IMPLEMENTATION IN UKRAINE

Джафарова О.В.,

*доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри адміністративної діяльності ОВС  
Харківського національного університету внутрішніх справ*

Аналіз зарубіжного досвіду свідчить про те, що на сьогодні не склалося єдиної універсальної організаційної моделі надання публічно-сервісних послуг органами публічної адміністрації. Доведено, що у кожній державі існує своя система органів публічної адміністрації, яка залежить від правової системи та державного устрою країни. Наголошено, що, незважаючи на різноплановість організаційної структури органів публічної адміністрації кожної з дослідженої пострадянської країни, існує одна загальна особливість – верховенство права та пріоритет прав і свобод людини і громадянина, а діяльність органів публічної адміністрації базується на принципах належного урядування.

**Ключові слова:** органи публічної адміністрації, дозвільна діяльність, дозвільні послуги, зарубіжний досвід, адміністративна процедура, публічно-сервісні послуги.

Анализ зарубежного опыта свидетельствует о том, что на сегодняшний день не сложилось единой универсальной организационной модели предоставления публично-сервисных услуг органами публичной администрации. Доказано, что в каждом государстве существует своя система органов публичной администрации, которая зависит от правовой системы и государственного устройства страны. Отмечено, что несмотря на разноплановость организационной структуры органов публичной администрации каждой из исследованной постсоветской страны, существует одна общая особенность – верховенство права и приоритет прав и свобод человека и гражданина, а деятельность органов публичной администрации базируется на принципах надлежащего управления.

**Ключевые слова:** органы публичной администрации, разрешительная деятельность, разрешительные услуги, зарубежный опыт, административная процедура, публично-сервисные услуги.

Analysis of foreign experience indicates that to date has not developed a single universal organizational model of public service services by public administrations. It is proved that every state has its own system of public administration, depending on legal system and political system of country. Emphasized that despite diversity of organizational structure of public administration studied each of post-Soviet countries, there is one common feature – rule of law and priority of rights and freedoms of man and citizen, and activities of public administration based on principles of good governance.

**Key words:** bodies of public administration, licensing activities, licensing services, international experience, administrative procedure, public services.

**Актуальність теми.** Головна перевага високорозвиненої демократичної країни полягає у постійному самовдосконаленні правових інституцій та виробленні оптимального підходу до поєднання правових засобів, за допомогою яких підтримується баланс приватних та публічних інтересів. Це стосується всіх напрямків діяльності держави. Слід відразу зазначити, що Українська держава не стоїть осторонь від цих проблем. Яскравим свідченням цього є підписання Угоди про партнерство та співробітництво між Україною і Європейським Співтовариством та його державами-членами [1] та Угоди про асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами – з іншого [2]. Саме орієнтування на європейське законодавства та вивчення правозастосовної практики зарубіжних країн є тим підґрунтям, що надасть можливість запропонувати конкретні пропозиції правового та організаційного спрямування, направлені на удосконалення діяльності органів публічної адміністрації щодо сприяння в реалізації громадянами своїх прав і свобод.

Варто звернути увагу на досвід країн, які найбільш наближені до правової системи нашої держави. Так, законодавство Російської Федерації, Республіки Білорусь, Республіки Казахстан, Республіки Киргизії, Республіки Молдова, Республіки Узбекистан наповнюється категоріями, що характеризують публічно-сервісну діяльність органів публічної адміністрації: державна, муніципальна послуга, адміністративна процедура, послуги, що надаються державними органами [3].

Методологічну єдність наукового пошуку забезпечує аналіз наукової думки, присвяченої формуванню єдиного підходу щодо сутності публічної адміністрації, засад її функціонування (В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурка, М.І. Байгін, Д.М. Бахрах, В.М. Бевзенко, Ю.П. Битяк, Ю.К. Валяев, В.М. Гаращук, Р.О. Журавльов, Т.С. Кагановська, Р.А. Калюжний, І.О. Каргузова, Т.О. Коломосьць, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, О.В. Кузьменко, Р.С. Мельник, О.І. Миколенко, Д.В. Осінцев, Л.Л. Попов, О.П. Рябченко, А.О. Селіванов, В.П. Тимошук, М.М. Тищенко, Ю.О. Тихомиров, Д.В. Шохін, Т.А. Червякова та ін.).

**Виклад основного матеріалу.** Правова регламентація у деяких країнах пострадянського простору діяльності уповноважених суб'єктів щодо надання дозвільних послуг відбувається відповідно до положень так званих рамкових спеціальних законів. Для прикладу наведемо Федеральний закон РФ від 26.12.2008 № 294-ФЗ «Про захист прав юридичних осіб та індивідуальних підприємців при здійсненні державного контролю (нагляду) та муніципального контролю», яким запроваджується заявочний порядок здійснення ряду господарських видів діяльності; Федеральний закон РФ від 04.05.2001 № 93-ФЗ «Про ліцензування окремих видів діяльності», яким передбачено особливий порядок та підстави отримання, припинення, анулювання дії ліцензії, ліцензійні вимоги, суб'єкти ліцензійної діяльності. Також чинне російське законодавство передбачає необхідність отримання і інших документів дозвільного характеру, що не завжди пов'язані зі здійсненням господарської діяльності.

У статті 13 Конституції Республіки Білорусь зазначено, що держава надає всім рівні права для здійснення господарської діяльності, крім тієї, що заборонена законом. Для реалізації вищенаведеної норми був прийнятий Указ Президента Республіки Білорусь від 01.09.2010 № 450 «Про ліцензування окремих видів діяльності», який чітко встановлює перелік видів діяльності, які підлягають ліцензуванню [4]. Однак це не єдиний нормативно-правовий акт, який зобов'язує осіб отримувати документи дозвільного характеру.

Цікавим є Закон Республіки Казахстан від 16.05.2014 № 202 «О разрешениях и уведомлениях». Так, серед принципів державного регулювання у сфері дозволів і повідомлень визначено такі: баланс інтересів споживачів, підприємців та держави; 2) обґрунтування та ефективність введення дозвільного та повідомленого порядку; 3) прозорість діяльності державних органів та доступність інформації; 4) взаємна відповідальність; 5) свобода від корупції [5]. Стаття 23 зазначеного Закону визначає класи дозволів: 1) клас 1 – дозволи, що видаються на діяльність; 2) клас 2 – дозволи, що видаються на об'єкти; 3) клас 3 – разові дозволи; 4) клас 4 – дозволи, що видаються на діяльність із обмеженими ресурсами або з використання квот; 5) клас 5 – дозволи, які надаються на професійну діяльність фізичних осіб; 6) клас 6 – дозволи, що видаються на продукцію. Також цим законом визначено 26 сфер ліцензування, на які розповсюджується дія зазначеного закону, а також на законодавчому рівні визначено перелік дозволів першої категорії, серед яких 87 видів діяльності; другої категорії – 394 види діяльності та 34 види діяльності, на які розповсюджується повідомлення [5]. Слід відразу зазначити, що це є вагомим кроком до систематизації законодавства, що регламентує дозвільну діяльність, і може вважатися перспективним для запровадження на теренах України. На наш погляд, подібний крок сприятиме: 1) усуненню прогалин та суперечностей, які нині мають місце у нормативних актах із питань регуляторної по-

літики; 2) приведенню регулятивного законодавства до європейських стандартів; 3) чіткому визначенню суб'єктів формування та реалізації регуляторної (дозвільної) політики та їх постійний зв'язок; 4) закріпленню видів діяльності, які підпадають під дію дозвільної системи; 5) конкретизації прав та обов'язків суб'єктів публічної адміністрації в частині надання дозвільних послуг; 6) запровадженню дерегулятивних заходів шляхом закріплення декларативного, реєстраційного та заявочного способу отримання дозвільних послуг та ряд інших позитивних моментів.

У Республіці Киргизстан ліцензії та дозволи надаються на рівних для всіх осіб умовах, незалежно від форм власності, відомчих інтересів або місцезнаходження підприємців. Виняток становлять ті види діяльності, які пов'язані з державною монополією. Отримання ліцензій необхідне для здійснення лише тих видів діяльності, які передбачені законодавством і не обмежені питаннями державної безпеки, реалізації державної монополії, забезпеченням правопорядку, захисту навколишнього природного середовища, власності, життя та здоров'я громадян. Згідно з законодавством Киргизької Республіки обов'язковому ліцензуванню підлягають 46 видів діяльності, серед яких: страхова діяльність, аудиторська діяльність, роботи по здійсненню сертифікації, банківська діяльність, виробництво та реалізація сильнодіючих, отруйних та радіоактивних речовин тощо [6].

Підсумовуючи, слід зазначити, що аналіз тільки частини доступної нам інформації щодо регуляторної політики пострадянських держав свідчить, що навіть якщо мета запровадження дозвільної діяльності визначається по-різному до видів діяльності, на які потрібно отримувати дозвіл, документи дозвільного характеру свідчать про їх ідентичність із урахуванням політично-економічної ситуації в тій чи іншій державі.

У цьому аспекті цікаво проаналізувати процедурне забезпечення реалізації громадянами своїх прав. Закріплення процедурної складової здійснення органами публічної влади публічно-сервісної діяльності знайшло в законодавстві пострадянських країн. На кшталт Закону Російської Федерації від 27 липня 2010 року «Про організацію надання державних і муніципальних послуг» [7] прийнято Закон Республіки Казахстан 15 квітня 2013 року «Про державні послуги» [8], Закон Республіки Білорусь від 28 листопада 2008 року «Про основи адміністративних процедур», Закон Киргизької Республіки від 27 травня 2004 року тощо.

Так, у Російській Федерації дистанційне надання державних послуг вже з 2007 року переходить із площини науково-методичних розробок у площину практичного застосування. Отже, необхідною основою для цього стала розробка адміністративних регламентів надання адміністративних послуг (виконання функцій органів державної влади). У свою чергу, з метою удосконалення та імплементації норм в діюче законодавство щодо здійснення публічно-сервісної діяльності підтримується позиція щодо прийняття регламентів адміністративних процедур,

як способу нормативного врегулювання порядку дій суб'єкта надання публічних (дозвільних) послуг, оскільки факт впровадження адміністративних регламентів, незважаючи на очевидну прогресивність та доцільність, не може замінити собою саме комплексного регулювання питань адміністративних процедур [9, с. 15; 10, с. 379]. Це стосується і врегулювання досліджуваного питання і в Україні.

Серед пострадянських країн найвищі місця в рейтингу займають країни Балтії, Росія та Казахстан. Незмінно очолює цю п'ятірку Естонія. Значний стрибок у розвитку технології електронного урядування за 2 роки зробили Вірменія (з 94 на 61 місце) та Азербайджан (з 96 на 68). Позитивна динаміка спостерігається в інших колишніх республіках Радянського Союзу. Тоді як в Україні відбулося значне погіршення стану розвитку електронного урядування: з 68 позиції у 2012 р. держава перемістилася на 87 у 2014 р. [11, с. 162].

На думку Л.О. Матвійчук, успіх Естонії, визнаний на міжнародному рівні, а також її швидкий перехід від радянської спадщини до сучасного інформаційного суспільства робить досвід Естонії привабливим і цікавим особливо для пострадянських країн, які розвиваються. Тому під час формування національних програм розвитку «е-уряду» необхідно врахувати кращу практику передових країн-лідерів е-урядування, а саме представника країн Балтії – Естонії.

Один із напрямків покращення якості надання дозвільних послуг пов'язаний із необхідністю забезпечення можливості користуватися такими послугами суб'єктам, що не володіють державною мовою. У зв'язку із чим інформація на Єдиному державному порталі адміністративних послуг має бути доступна не тільки державною мовою (як це є сьогодні), а й іншими мовами, наприклад, англійською, німецькою, французькою тощо (як це запропоновано на інформаційному ресурсі «Електронний уряд» у Російській Федерації [12], на сайті Міністерства транспорту та комунікацій Республіки Казахстан – казахською, російською та англійською [13]).

Враховуючи викладене, слід зробити проміжні висновки:

- всі конституції європейських держав допускають обмеження свободи громадян тільки на основі закону, але обмеження свободи підприємництва фактично відбувається також на рівні актів виконавчих органів влади;

- аналіз досвіду формування та реалізації регулятивної (дозвільної) політики в зарубіжних країн свідчить про те, що в більшості з них тривають процеси, пов'язані із реформуванням системи державного управління, переорієнтування на публічно-сервісну діяльність держави; подальша децентралізація та передача повноважень на місцевий рівень; закріплення стандартів та регламентів надання публічних послуг; покращення якості надання послуг тощо;

- на сьогодні досвід провідних західних країн свідчить, що публічно-сервісна діяльність органів публічної адміністрації є однією із головних напрям-

ків діяльності останніх та має відповідний нормативно визначений механізм реалізації, який повинен бути закріплений окремим законодавчим актом «Про адміністративну процедуру»;

- варто взяти за основу в порядку формування та законодавчого закріплення дозвільної діяльності досвід Республіки Казахстан із урахуванням напрацювань, які існують у науковій та правозастосовній діяльності, та прийняти Закон України «Про дозвільну діяльність в Україні», що буде першим кроком для систематизації чинного законодавства у цій сфері та надасть можливість запропонувати шляхи для дерегуляції господарської діяльності;

- задля покращення організаційного забезпечення ефективності надання публічних послуг у цілому та дозвільних зокрема використати досвід Естонії щодо запровадження «е-уряду», на першому місці визначити надання послуг для громадян, потім послуги для бізнесу;

- основними пріоритетами функціонування органів публічної влади в зарубіжних країнах є задоволення потреб споживачів, надання їм якісних і своєчасних послуг, формування довіри громадян до уряду;

- успішність реформ, що стосуються дерегуляції економічної діяльності, залежить не від кількості та частоти прийняття та зміни нормативно-правових актів, що регулюють зазначені питання, а від якості останніх;

- передумовою позитивних зрушень є політична воля осіб, які мають повноваження в цій сфері, дійсне, а не приховане бажання щось змінити на краще, та не заробити грошей на черговому реформуванні. Це, в першу чергу, свідчить, що реформувати треба не шляхом зменшення регулювання, зменшення кількості документів дозвільного характеру, а шляхом ефективного регулювання;

- поєднання регулятивного та дерегулятивного способів забезпечення всіх рівнів національної безпеки;

- успішність реформ у регулятивній системі, її модернізація та будь-яка інновація мало пов'язані із сумою грошей, вкладених у них. Оскільки без її сутнісних змін і стратегічної переорієнтації ця справа даремна;

- процес запозичення закордонного досвіду може мати різні форми: уніфікації, гармонізації, адаптації, апроксимації, рецепції. В Україні процес запозичення правового досвіду ЄС набув форми адаптації законодавства. Цей процес відбувається в державі не стихійно, у нього є досить вагоме правове підґрунтя;

- розробляючи нове законодавство чи реформуєючи чинне, український законодавець має визначити, які норми європейського права є ефективними і мають бути запроваджені у чинне законодавство України, а які – довели свою недовість, застаріли і не повинні враховуватись при створенні нових українських законів.

**Висновки.** Отже, аналіз зарубіжного досвіду здійснення органами публічної адміністрації дозвільної (регуляторної) діяльності дав змогу зробити висновок,

що останнє має як відповідне нормативне закріплення, так і дієвий механізм реалізації із урахуванням ментальних особливостей, які притаманні деяким країнам.

Закордонний досвід свідчить про те, що на сьогодні не склалося єдиної універсальної організаційної моделі надання публічно-сервісних послуг органами публічної адміністрації. У кожній державі існує своя система органів публічної адміністрації, яка залежить від правової системи та державного устрою країни. Разом із тим, незважаючи на різноплановість організаційної структури цих органів

кожної з зазначених країн, існує одна загальна особливість – верховенство права та пріоритет прав і свобод людини і громадянина, а діяльність органів публічної адміністрації базується на принципах належного урядування.

Дуже хотілося б, щоб Україна не випадала із загальноєвропейського руху і будувала своє законодавство неупереджено, враховуючи як позитивний, так і негативний досвід держав-членів ЄС, а також сприймаючи найкращі традиції планування та проведення регуляторних реформ.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Угоди про партнерство та співробітництво між Україною і Європейським Співтовариством та його державами-членами від 14.06.1994. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/998\\_012](http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/998_012)
2. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншого: Закон України від 16.09.2014 № 1678-VII. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1678-18>.
3. Обзор о реализации государственных услуг на основе использования информационно-коммуникационных технологий в странах участников РСС. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [RCCwww.old.rcc.org.ru/ru/2/2.../Obzor](http://www.old.rcc.org.ru/ru/2/2.../Obzor).
4. О лицензировании отдельных видов деятельности : Указ Президента Республики Беларусь от 01.09.2010 № 450. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.gosatomnadzor.gov.by/phocadownload/license\\_akti/ukaz%20450.pdf](http://www.gosatomnadzor.gov.by/phocadownload/license_akti/ukaz%20450.pdf).
5. О разрешениях и уведомлениях: Закон Республики Казахстан от 16.05.2014 № 202. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=31548200](http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31548200).
6. Инвестиционный климат Республики Кыргызстан. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://kyrgyzembassy.com.ua/o-kyrgyzstane/investitsionnyj-klimat>.
7. Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг : Федеральный закон от 27.07.2010 г. № 210-ФЗ. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://mirnoe.com/engine/download.php?id=203>.
8. О государственных услугах: Закон Республики Казахстан от 15.04.2013 № 88-V // Ведомости парламента Республики Казахстан. – 2013. – № 5–6 (2630-2631). – Ст. 29.
9. Буряга В.О. Административный регламент в сфере реализации исполнительной власти: автореферат дис. на получение науч. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.14 «Административное право. Финансовое право. Информационное право» / В.О. Буряга. – М., 2009. – 19 с.
10. Давыдов К.В. Административные регламенты Федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации: вопросы теории: монография / К.В. Давыдов; под ред. Ю.Н. Старилова. – М. : Нота Бене, 2010. – 390 с.
11. Матвейчук Л.О. Е-урядування країн Балтії : досвід для України / Л.О. Матвейчук // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. – Вип. 2 (25). – 2015. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.dbuara.dp.ua/vidavnictvo/2015/2015\\_02\(25\)/18.pdf](http://www.dbuara.dp.ua/vidavnictvo/2015/2015_02(25)/18.pdf).
12. Электронное правительство. Госуслуги. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.gosuslugi.ru](http://www.gosuslugi.ru).
13. Министерство транспорта и коммуникаций Республики Казахстан. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://mtc.gov.kz>.